

“Código de Aguas de la Provincia de Río Negro”

*Miguel Volonté*¹

¹ Departamento Provincial de Aguas de la Provincia de Río Negro, calle San Martín N° 249, (8500), Viedma, y Cátedra de Derechos Reales, Abogacía, Universidad Nacional de Río Negro, Av. Don Bosco y Leloir, (8500), Viedma, Río Negro, Argentina.

Mail de contacto: miguelvolonte@yahoo.com

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es destacar en forma sintética los aspectos jurídicos más importantes que surgen del Código de Aguas de la Provincia de Río Negro, sus antecedentes y bases constitucionales, tomando como guía una serie de preguntas planteadas con el objeto de realizar un análisis comparativo con los códigos de las restantes provincias.

Se recorren los antecedentes normativos del Código actual y el tratamiento que éste hace de los tipos de aguas comprendidas, los usos regulados, la organización institucional del gobierno del agua en el ámbito estatal y no estatal y los instrumentos para el conocimiento y la protección del recurso.

Palabras clave: Código de Aguas, Departamento Provincial de Aguas, recursos hídricos, aguas.

ABSTRACT

The aim of this paper is to highlight summarizes the most important legal issues that arise of the Rio Negro's Water Code, background and constitutional grounds, guided by a series of questions in order to make a comparative analysis codes of the other provinces.

Regulatory background to the current code and it makes the treatment of the types of waters including regulated uses, the institutional organization of water governance in the state and non-state level and tools for knowledge and resource protection.

Key words: Water Code, Provincial Department of Water, water resources, water.

1. Introducción

La actual provincia de Río Negro, surgió del antiguo Territorio Nacional homónimo creado legalmente en el año 1884 y fue constituida como nuevo estado autónomo por la ley N° 14.408 del año 1955. Luego, en diciembre de 1957, fue promulgada la primera Constitución. En la Sección Primera, denominada “Declaraciones y Derechos”, la Constitución de 1957 contenía el Capítulo V nominado como “Régimen de las Aguas”, el cual en doce artículos tenía una regulación muy completa sobre dicho recurso natural, determinando a los

recursos hídricos existentes en el territorio como pertenecientes al dominio público de la Provincia; prescribiendo que a las autoridades competentes de la Provincia les correspondía en exclusividad reglar sobre su uso y aprovechamiento; autorizando su aprovechamiento sólo por concesión o permiso expreso; creando un organismo descentralizado y autárquico denominado “Departamento Provincial de Aguas”, a cargo de un Superintendente General y con injerencia en todos los asuntos que se refieren al uso de las aguas públicas, su administración y distribución, policía de esas aguas y las privadas y las obras de irrigación. Asimismo, la Constitución de 1957 dedicaba varios artículos al riego y a las que denominaba “autoridades de cauce”, que hoy conocemos como consorcios de riego.

Luego, en el año 1961 se sancionó la primera ley de aguas N° 285, que tenía una regulación muy completa sobre el particular y rigió hasta fines del año 1995 en que fue sancionado el Código de Aguas (ley N° 2952).

Con anterioridad a la sanción del Código, en el año 1988, había entrado en vigencia la actual Constitución, que en un solo artículo referido al agua prescribe que “son de dominio del Estado las aguas públicas ubicadas en su jurisdicción, que tengan o adquieran aptitud para satisfacer usos de interés general. El uso y goce de éstas debe ser otorgado por autoridad competente. El código de aguas regla el gobierno, administración, manejo unificado e integral del recurso, la participación directa de los interesados y el fomento de aquellos emprendimientos y actividades calificados como interés social. La Provincia concerta con las restantes jurisdicciones el uso y aprovechamiento de las cuencas hídricas comunes”. En la parte orgánica, la Carta Magna local dispone entre las atribuciones de la Legislatura la sanción del Código de Aguas, entre otros.

Como mencionáramos, dicho Código fue sancionado a fines de 1995 y produjo fundamentalmente un ordenamiento de la legislación del sector hídrico, constituyendo un cuerpo integral que pasó a contener las normas comprendidas en la Ley N° 285 de aguas de 1961; la ley N° 1.442 de servicios sanitarios y la N° 2.391 de control de calidad de los recursos hídricos, normas que resultaron implícitamente derogadas. Es por ello que constituye un cuerpo único ordenado que involucra la tutela y administración de las aguas públicas y su uso por los particulares; el servicio de riego y drenaje; el servicio de agua potable y desagües cloacales; la ejecución de obras públicas de saneamiento e hidráulicas y los aspectos ambientales de protección y conservación de los recursos hídricos. El Código introduce normas vinculadas a la política hídrica y a la planificación hidrológica, destacándose los principios de unidad de gestión, el tratamiento integral del recurso hídrico y la participación de los usuarios. Ello implica que un único organismo que asume la forma de ente autárquico, el Departamento Provincial de Aguas (DPA), resulta competente en todas las cuestiones relacionadas con el agua, por lo cual otorga una visión integral que favorece la toma de decisiones. Se regulan asimismo los aspectos referidos a las aguas interjurisdiccionales, promoviendo la suscripción de tratados con las provincias condóminas,

dinamizando así el denominado federalismo de concertación. Se define asimismo al DPA como autoridad competente para la determinación de la línea de ribera que deslinda el dominio público hídrico del dominio privado, así como las zonas de riesgo frente a inundaciones, con restricciones al dominio privado. El Código está fuertemente impregnado de una concepción tuitiva del ambiente, que se manifiesta en diversas normas en todo su texto, y además tiene un Libro completo, el Tercero, titulado “Régimen de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos” dirigido más que nada al control de los desagües industriales. Ya desde la definición de los objetivos de la política y de la planificación hídricas, se determina como principio a la compatibilidad de la gestión pública del agua con la protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza. Asimismo, ante solicitudes de uso especial de agua pública de cierta entidad o magnitud, deben requerirse las correspondientes evaluaciones de impacto ambiental, dando intervención a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Asimismo, merecieron una regulación especial los aprovechamientos hidroeléctricos, los consorcios de riego y las aguas subterráneas. En muchos casos el Código contiene previsiones que se adelantaron a los Principios Rectores de los Recursos Hídricos adoptados por el Acuerdo Federal del Agua suscripto con las restantes provincias en el año 2003.

Cabe aclarar asimismo que en el año 1997 se sancionaron las leyes N° 3.183; N° 3.184 y N° 3.185, que produjeron una importante transformación institucional en el DPA, que hasta ése momento también prestaba en forma directa los servicios de provisión de agua potable y de desagües cloacales. En dicha oportunidad, la ley N° 3.183 –que se declara complementaria al Código de Aguas– aprobó el marco regulatorio para la prestación de dichos servicios y la ley 3.184 facultó al Poder Ejecutivo a crear una Sociedad del Estado denominada “Aguas Rionegrinas”, que tuvo por objeto fundamental la prestación directa de los servicios sanitarios, quedando el DPA como Ente Regulador.

Posteriormente, en el año 1999 se sancionó la ley N° 3.309, que autorizó al Poder Ejecutivo a constituir una Sociedad Anónima, la cual se denominó “Aguas Rionegrinas Sociedad Anónima”(ARSA) y a la que se transfirió el contrato de concesión suscripto con la Sociedad del Estado el 28-07-98. Dicha empresa estatal es hoy la principal prestadora de los servicios sanitarios en el ámbito de la provincia, y el DPA continúa ejerciendo su rol de ente regulador.

2. Tipos de aguas contempladas en el Código

2.a. Aguas públicas y privadas

En primer lugar, el Código de Aguas de Río Negro regula lo concerniente a las aguas públicas, pero también a las aguas privadas. Sin perjuicio de remitir a las normas del Código Civil que regulan el régimen dominial de las aguas (Pastorino, L. 2011), define como aguas del dominio público provincial, a todas las que se encuentren dentro de sus límites territoriales, incluyendo las corres-

pondientes al Mar Argentino adyacente “y que no pertenezcan al dominio privado de particulares o del Estado, según el Código Civil” (art. 2º). Luego, en el artículo 3º, prescribe que las aguas privadas, “quedan sometidas a las disposiciones de policía contenidas en este Código, en leyes vigentes y a las que se dicten en su consecuencia”. Para la determinación de las aguas privadas remite al Código Civil y obliga a los titulares de derechos sobre dichas aguas a inscribirse en el Registro de Aguas de Dominio Privado que debe llevar la autoridad de aplicación, y a suministrar los datos que se le requieran sobre su uso y calidad. Dicha inscripción no importa un pronunciamiento sobre la naturaleza jurídica de las aguas ni crea la presunción de legitimidad del título registrado (art. 156 al 158).

2.b. Aguas superficiales y subterráneas

El Código en diversas disposiciones presupone la clasificación de las aguas en superficiales y subterráneas, incluyendo a ambas especies en su regulación. Cuando determina los principios que deben regir la política hídrica provincial, menciona el de “lograr el aprovechamiento conjunto, alternativo o singular de las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas, según convenga a las circunstancias de lugar, tipo y naturaleza” (art. 6, inc. d).

Respecto de las aguas subterráneas, el Código tiene un Capítulo especial en el que regula minuciosamente lo relativo a ellas (art. 123 al 153), partiendo de su definición: “se entenderá por aguas subterráneas aquéllas que se encuentran bajo la superficie terrestre en formaciones geológicas denominadas acuíferos, de naturaleza libre, semilibre, confinada o semiconfinada y, cuyo alumbramiento puede producirse en forma natural o a través de obras de captación” (art. 123). Luego consagra el derecho al uso común gratuito de dichas aguas, con sujeción a los requisitos que fije la reglamentación (art. 124).

En relación a los usos especiales o privativos de las aguas subterráneas, se establecen tres etapas diferentes, las de exploración, perforación y explotación, para las cuales se requiere gestionar los respectivos permisos y autorizaciones.

Sin perjuicio a ello, en principio, cualquier persona puede explorar aguas subterráneas en suelos de su propiedad, salvo prohibición expresa y fundada de la autoridad de aplicación, aunque cuando las tareas impliquen la ejecución de perforaciones de cualquier diámetro o profundidad, se requiere un permiso de perforación.

El permiso de exploración es necesario para explorar en suelos ajenos o del dominio público o privado del Estado. En estos casos, la autoridad de aplicación debe notificar fehacientemente al titular del terreno, el permiso otorgado (art. 128). Estos permisos de exploración dan derecho a la ocupación temporal de los inmuebles y se otorgan por un plazo no mayor a los dos años (art. 129 y 130). Para los casos de más de una solicitud de permiso, se resuelve en primer término

conforme al orden de preferencia del plan hidrológico respectivo, y de ser similares se otorgará en función de la prioridad temporal (art. 132).

Los permisos de perforación son necesarios para toda persona que pretenda realizar una perforación sea para estudio, extracción de agua, protección de agua, protección catódica o cualquier otro fin (art. 137). Dichas solicitudes deben ser acompañadas de la documentación técnica avalada por profesional responsable y una vez otorgado el permiso, debe inscribirse en el “Registro de Permisos de Perforación” (art. 138 y 140).

La última etapa sería la del otorgamiento de una autorización de explotación de aguas subterráneas, en caso que así lo solicite el interesado (art. 150 y concordantes).

Antes de otorgar un permiso de perforación, la autoridad de aplicación debe cerciorarse que las tareas a llevar a cabo por el solicitante no provoquen la contaminación de los acuíferos, no disminuyan el caudal de las explotaciones autorizadas anteriormente ni les causen perjuicios (art. 144). El DPA debe inspeccionar y controlar la ejecución de las obras de perforación, su funcionamiento y operación.

2.c. Aguas interjurisdiccionales e internacionales

El Código de Río Negro tiene un capítulo especial sobre las aguas interjurisdiccionales, a las que trata junto a las aguas internacionales (artículos 7 al 11).

Se define a las interjurisdiccionales como “los ríos y espejos de agua que, de algún modo en su recorrido o extensión, limiten, atraviesen o comprendan territorio de la Provincia de Río Negro” y a las internacionales, como “toda agua que atravesase, penetre, salga o limite el territorio de la misma con el de otro Estado” (art. 7).

Por el art. 8º, “la provincia reafirma su dominio y jurisdicción sobre todas las aguas interjurisdiccionales o internacionales en el tramo o superficie y sobre la porción que corresponda a territorio provincial y sobre las marinas que bañan sus playas, reconociendo también, equivalente derecho a otros Estados partícipes de una región hídrica o cuenca común”. Sin perjuicio a ello, la norma remite a los tratados que se celebren con las demás provincias “para su aprovechamiento y preservación y para evitar los efectos dañosos que las aguas pudieran provocar”, manteniendo el principio de unidad de región o cuenca hídrica.

Dichos tratados serán puestos en conocimiento del Congreso Nacional, conforme lo previsto por la Constitución Nacional, y en relación a los conflictos que se suscitaren con otros Estados con motivo del ejercicio de facultades jurisdiccionales sobre las aguas, serán sometidos a consideración de la Corte Suprema de Justicia, salvo que expresamente se hubiera pactado una jurisdicción arbitral.

Se respeta en todo momento el principio de unidad de región o cuenca hídrica, ya que en dicho marco la provincia debe establecer un conjunto de

principios, objetivos y acciones que tiendan a promover el desarrollo, preservación, aprovechamiento y explotación de los recursos hídricos y naturales y la protección contra sus efectos nocivos, “dentro de un marco que procure la justicia, la eficiencia y la económica razonabilidad de su consideración integral” (art. 9).

Asimismo, el artículo 10 declara nulo, sin valor ni efecto alguno, cualquier acto de los poderes nacionales, provinciales o municipales que modifique o extinga derechos o prerrogativas jurisdiccionales del Estado provincial sobre las aguas o demás bienes integrantes del dominio público hídrico, sin la previa conformidad de la Legislatura Provincial, salvo en aquellas materias expresamente delegadas al Gobierno Nacional en la Constitución Nacional.

2.d. Aguas atmosféricas

El Código tiene dos disposiciones relativas a las aguas atmosféricas, respecto de las cuales exige la solicitud de un permiso a la autoridad de aplicación, para toda actividad que implique alteraciones o modificaciones del ciclo respectivo y su captación o precipitación por medios artificiales, ello aún en las etapas experimentales (art. 154 y 155).

3. Usos regulados por el Código de Aguas

El artículo 22 deslinda las figuras del derecho administrativo que se utilizan para otorgar los usos privativos o especiales y establece en qué casos se requiere concesión por ley, y en cuales autorización o permiso administrativos.

Los usos previstos son el energético (con destino a la prestación de un servicio de utilidad pública o para exclusivo uso particular); industrial; agrícola; para la prestación de servicios públicos de provisión de agua potable o evacuación de líquidos cloacales y tiene una disposición residual que contempla a “todo otro uso permanente no previsto expresamente”.

3.a. Prioridades entre los usos

El artículo 32 fija el orden de preferencia entre los distintos usos, para lo cual en primer lugar se remite a lo que se establezca en el Programa de Aprovechamiento de la Cuenca correspondiente, y a falta de dicho programa u orden de preferencia, establece con carácter general, en primer lugar al consumo humano, en segundo término el uso agrario y luego los demás aprovechamientos.

4. Organización institucional del gobierno del agua

4.a. El Departamento Provincial de Aguas

En la Constitución de 1957 se creó el Departamento Provincial de Aguas (DPA), como un organismo autárquico encargado de todos los asuntos que se refieren a uso de las aguas públicas y su administración.

La Constitución de 1988 no menciona expresamente al citado Organismo, pero en el artículo 71 dispone que el uso y goce de las aguas públicas ubicadas en

su jurisdicción, que tengan o adquieran aptitud para satisfacer usos de interés general, debe ser otorgado por autoridad competente. Asimismo, la norma constitucional establece el manejo unificado e integral del recurso y la participación directa de los interesados.

El DPA fue inicialmente organizado a partir de su regulación por la antigua ley de aguas N° 285 sancionada en 1961, luego reemplazada por el Código de Aguas a partir de 1995, el cual establece como autoridad de aplicación al mencionado Departamento Provincial de Aguas.

La naturaleza jurídica del DPA es la de un ente autárquico dependiente del Poder Ejecutivo y con recursos propios que forman el Fondo Hidráulico Provincial.

Los fines del Departamento se orientan al ejercicio de la tutela, administración, planificación de aprovechamientos, defensa contra efectos nocivos y policía de los recursos hídricos provinciales; el estudio, autorización y, en su caso, construcción y administración de las obras fundamentales de regulación hidráulica de la provincia; el control de la administración de los consorcios y comunidades de regantes y de sus rentas; la programación y planificación del sistema provincial de servicios de agua potable y saneamiento hídrico; la construcción y administración de los servicios sanitarios a cargo directo de la provincia y la regulación, asistencia y control de los servicios que presten otros entes públicos o privados y en general, el cumplimiento del Código y toda otra ley que se dicte en materia de recursos hídricos.

El Organismo está dirigido por un Superintendente General, quien es designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura y tres Intendencias Generales responsables de distintas áreas.

Luego está previsto un Consejo Superior de las Aguas –el cual en la práctica nunca fue implementado– presidido por el Superintendente General e integrado por dos representantes de los consorcios de usuarios de aguas públicas; un representante de los entes prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento; el Presidente de la Comisión Especial de Aprovechamiento Integral de los Recursos Hídricos de la Legislatura Provincial; un representante de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos; un representante del Ministerio de Economía y un representante de la Secretaría de Turismo.

Las funciones del DPA, a cargo del Superintendente General sintéticamente serían:

- a) Practicar el inventario y evaluación de los recursos hídricos provinciales, el catastro de los aprovechamientos y el registro de las concesiones, autorizaciones y permisos otorgados.
- b) Otorgar autorizaciones y permisos de uso de agua pública e intervenir en el otorgamiento de concesiones.
- c) Expropiar bienes y establecer las servidumbres y restricciones al dominio necesarias.

- d) Imponer multas y demás sanciones a los infractores del Código.
- e) Aprobar, ajustar y recaudar los cánones y regalías a aplicar en los servicios que preste o las concesiones, autorizaciones y permisos que se otorguen.
- f) Intervenir en lo relacionado con las obras de cualquier naturaleza que se ejecuten en los cauces, lechos, playas y riberas de los cursos y cuerpos de agua pública.
- g) Intervenir y propiciar la determinación de la línea de ribera, según lo dispuesto por el Código Civil.
- h) Prevenir emergencias hídricas y sus efectos nocivos, delimitando zonas de riesgo frente a inundaciones.
- i) Elaborar y proponer al Poder Ejecutivo la reglamentación del Código de Aguas.
- j) Estudiar, diseñar y construir obras de generación hidroeléctrica, para posibilitar el autoabastecimiento energético provincial y explotar instalaciones de generación hidroeléctrica existentes y futuras sobre cauces naturales, canales y aprovechamiento de la energía mareomotriz.
- k) Oficiar de autoridad de control de los consorcios de usuarios de aguas públicas, tanto en la etapa de constitución, como de funcionamiento y extinción. Asimismo, puede intervenir la administración de los consorcios que por negligencia en la ejecución de los servicios o mantenimiento de las obras o por inobservancia de las normas respectivas, comprometan gravemente la consecución de los fines de la institución.
- l) Resolver las cuestiones que se susciten en la tutela, gobierno y administración del agua pública y demás bienes integrantes del dominio hídrico.
- ll) Representar a la provincia en todos los foros, comisiones, entes, empresas, consejos y organismos públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales, interinstitucionales o interjurisdiccionales, en todas aquellas materias comprendidas en la competencia del organismo.

4.b. Organismos interjurisdiccionales de cuencas en los que participa la Provincia de Río Negro

El DPA representa a la Provincia de Río Negro en distintos organismos interjurisdiccionales con competencia en materia de cuencas hídricas compartidas: la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC); el Comité Interjurisdiccional del río Colorado (COIRCO); la Autoridad de Cuencas del río Azul (ACRA)), el Comité Interjurisdiccional del río Chubut (COIRCHU) y el Ente Ejecutivo Presa Embalse “Casa de Piedra”. Atento el carácter sintético del presente trabajo, no avanzamos sobre las particularidades de cada institución (Embrid Irujo, A.; Mathus Escorihuela, M., 2010; Pinto, M., 2014).

4.c. Consorcios de usuarios de aguas

El Código de Aguas regula en el art. 106 y siguientes la figura de los consorcios de usuarios de aguas públicas, dentro de los que podemos ubicar a los consorcios de riego agrícola (Volonté, M., 2013).

Los consorcios presuponen “una toma o presa común o la captación común de aguas subterráneas” desde la cual varios usuarios realizan derivaciones de agua para utilizar en provecho propio (art. 106).

La constitución de un consorcio puede tener un origen voluntario, o bien puede determinarse de oficio, ya que conforme a lo previsto por el artículo 107, el DPA puede reunir obligatoriamente en consorcio a todos los usuarios de un canal o sistema, con la finalidad de asegurar el uso racional y el más apto aprovechamiento del agua.

Asimismo, el DPA tiene a su cargo el control y regulación de los consorcios, cumpliendo en tal sentido funciones equiparables a las de un ente regulador.

La constitución de un consorcio puede autorizarse siempre que, a juicio del DPA resulte técnica y económicamente conveniente (art. 109).

La resolución del DPA que declara constituido el consorcio, determina sus fines específicos, los límites de su actuación y aprueba el estatuto (art. 113). Asimismo, debe aprobar la nómina de los usuarios consorciados; el catastro de los bienes inmuebles comprendidos y las normas para la distribución provisional y definitiva de los gastos (art. 116).

La naturaleza jurídica de los consorcios es definida por el Código como la de “entes públicos no estatales”, con personalidad jurídica propia, regidos por un estatuto y con atribuciones de derecho público que le han sido delegadas por el Estado (art. 114).

Los consorcios son responsables del suministro y/o distribución del agua y/o evacuación de sus excedentes en su zona de influencia y asimismo de la infraestructura hidráulica comprendida en la misma.

Respecto de la organización institucional de los consorcios, éstos tienen un órgano deliberativo denominado Asamblea General de los usuarios y otro ejecutivo que es la Comisión Directiva. Los estatutos respectivos deben contener las normas que determinan las funciones y atribuciones de dichos órganos, las reglas que rigen la realización de las reuniones de la Asamblea y las necesarias para la renovación de los órganos del consorcio (art. 117). Las decisiones tomadas en Asamblea con el quórum necesario, son obligatorias para todos los consorciados, inclusive para los disidentes o ausentes (art. 119).

Los consorcios deben solventar sus gastos de funcionamiento a través del denominado canon consorcial, que se determina en base a un presupuesto que es aprobado en primer término por los órganos del consorcio y luego por el DPA. Dicho canon se determina en proporción a las hectáreas empadronadas por el sistema de riego o al interés que tengan en las obras de fines múltiples (conf. art. 77, CA). Los créditos en concepto de canon son exigibles por la vía de apremio

aplicable a la cobranza del Impuesto Inmobiliario, sirviendo de título ejecutivo la liquidación de deuda suscripta por el Presidente y Tesorero del consorcio.

También se regulan los consorcios de segundo grado, que son entidades creadas para la coordinación de las actividades de los consorcios limítrofes, con la finalidad de armonizar la acción de aquéllos (art. 121).

4.d. Sistema Registral y Catastral

El Código establece una serie de Registros públicos en el ámbito del DPA, a los que cualquier interesado puede acceder (art. 51 y ss.). Se trata de los siguientes:

a) Registro de aguas públicas otorgadas en uso, mediante concesión, autorización o permiso.

b) Registro de aguas de dominio privado.

c) Registro de exploración y explotación de aguas subterráneas y permisos de perforación.

d) Registro de usuarios de cuerpos receptores hídricos.

Se prevé asimismo la celebración de convenios de colaboración entre el DPA y el Registro de la Propiedad Inmueble, para permitir el intercambio de información permanente entre ambos organismos, con el objeto de implementar un sistema de registración complementaria e integrativa del asiento de dominio (art. 59).

También se dispone que luego de cinco años desde la sanción del Código, será obligatoria la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, como registración complementaria de la descripción del inmueble e integrativa del asiento de dominio, de todos los derechos al uso de agua pública otorgados por la autoridad de aplicación con carácter real.

Por su parte, el catastro de aguas superficiales y subterráneas debe ser llevado por el DPA e indicar la ubicación del recurso hídrico, caudal aforado, volúmenes en uso, usos acordados, obras de regulación y de derivación efectuadas y aptitud que tengan o puedan adquirir las aguas para servir a usos de interés general (art. 64).

4.e. Régimen sancionatorio y recursos

El Decreto reglamentario del Código de Aguas (Decreto Nº 1923/1996) establece en el art. 16, inc. d) un régimen para juzgar las infracciones al Código de Aguas, pudiendo aplicarse multas a los infractores las cuales que no tienen carácter resarcitorio sino punitivo.

Se han tipificado determinadas faltas, como por ejemplo la de realizar algún uso privativo de aguas públicas, sin la expresa concesión, autorización o permiso otorgado por la autoridad competente; realizar actos o hechos que perjudiquen o entorpezcan el régimen y el libre escurrimiento de las aguas; obstruir con obstáculos el cauce, lecho, playas y riberas; no respetar el camino de sirga; no acatar las normas dictadas ante las emergencias hídricas respecto de zonas de riesgo frente

a inundaciones, aluviones y crecidas; variar el destino o uso del agua para el cual fue otorgada o captar un volumen de agua que exceda los límites cuantitativos legítimamente utilizables; obstruir el curso de un desagüe o drenaje o la ejecución de obras públicas de competencia de la autoridad de aplicación.

Se regula el procedimiento sancionatorio a partir de un acta que verifica la comisión de una posible infracción de la que se deja copia al presunto infractor o responsable presente en el lugar, a partir de lo cual el imputado puede presentar descargo y ofrecer pruebas, resolviendo el DPA por la aplicación de una sanción o su desestimación. La falta de pago de las multas es demandable por vía del juicio de apremio.

En relación a los recursos administrativos, diremos que el DPA se expide a través de actos administrativos que adoptan la forma de Resolución, los cuales son recurribles por las vías establecidas por la ley de procedimiento administrativo (Ley A N° 2938) y una vez agotada la vía administrativa, puede promoverse la acción judicial a través de un proceso contencioso administrativo.

En tal sentido, las decisiones del DPA pueden cuestionarse por un recurso de reconsideración, y en caso de rechazo expreso o si se configura el silencio administrativo puede interponerse el recurso de alzada que lo resuelve el Poder Ejecutivo, agotándose allí la vía administrativa (Volonté, 2009).

5. Concesiones, autorizaciones y permisos

El Código regula el uso común de las aguas públicas, como derecho de todo habitante para atender las necesidades primarias de la vida: beber, lavar, bañarse, abreviar y bañar animales y recrearse, entre otras, ello con sujeción a las ordenanzas y a los reglamentos de policía (art. 17). El uso común presupone la gratuidad del mismo (Martín, L. 2010).

Fuera de los casos previstos como uso común, se regula el uso privativo o especial, el cual requiere la expresa concesión, autorización o permiso, de la autoridad competente (art. 19).

La concesión se otorga por ley sancionada por la Legislatura provincial, y está prevista solamente para el caso que se utilice la fuerza hidráulica con destino a la prestación de un servicio de utilidad pública (art. 22, inc. a).

La autorización administrativa se utiliza para los casos de uso hidroeléctrico para exclusivo fin particular; usos industriales, uso agrícola, para el saneamiento u otros usos especiales; prestación de servicios públicos de provisión de agua potable o evacuación de líquidos cloacales y todo otro uso permanente no previsto expresamente (art. 22, inc. b).

El permiso administrativo corresponde, para la realización de proyectos, estudios e investigaciones relativas a los bienes del dominio hídrico y de obras de aprovechamiento, protección, mejoramiento o defensa contra los efectos nocivos; obras transitorias y especiales; uso de aguas sobrantes de desagües y drenajes; utilidades de escasa magnitud; utilización en la construcción de caminos y ca-

lles públicas y el riego de sus arboledas y para exploración y perforación de aguas subterráneas (art. 22, inc. c).

Las concesiones o autorizaciones con destino a la agricultura o a la provisión de agua potable a poblaciones que se otorgan por tiempo indeterminado, pero las que tienen otra finalidad deben establecerse por un término fijo que no supere los treinta años (art. 24).

El uso del agua destinada a la agricultura se otorga con carácter de derecho real, por lo que en caso de transferencia del predio, pasa con éste, al nuevo propietario (art. 27).

El permiso de uso es esencialmente precario, está sujeto a revocación por causa justificada en cualquier tiempo y sin derecho a indemnización alguna. Se otorga sin perjuicio a las concesiones y autorizaciones (art. 28).

Respecto del trámite de las solicitudes de uso, éstas deben presentarse ante el DPA con los requisitos previstos por el artículo 30, que incluyen al plano de la propiedad que se proyecta abastecer o regar; memorias descriptivas, antecedentes técnicos y descripción de las obras correspondientes y cuando correspondiere, en función de la entidad o magnitud del aprovechamiento, se requerirán las correspondientes evaluaciones de impacto ambiental, con intervención de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Cabe aclarar que están legitimados para solicitar el uso especial de las aguas públicas tanto los propietarios de las tierras a abastecer o regar como los poseedores de las mismas.

Para los casos que corresponda una concesión, la solicitud se presenta ante el DPA que debe realizar los trámites correspondientes, tras lo cual se elevan las actuaciones al Poder Ejecutivo, para la remisión del correspondiente proyecto de ley a la Legislatura (art. 30).

Una vez que se presenta la solicitud con todos los recaudos legales y siempre que técnica y ambientalmente resulte viable la solicitud, se cita por edictos por treinta días, a todos los que se consideren con derecho a oponerse, para que concurran a estar a derecho (art. 31).

Si se dedujera oposición, el DPA debe inspeccionar el lugar, con intervención de los interesados correspondientes, tras lo cual debe resolver la solicitud, teniendo en cuenta la más racional utilización del agua, los intereses públicos conexos, la naturaleza y procedencia de las oposiciones (art. 33).

Se debe tener en cuenta a los fines del otorgamiento, el orden de preferencia correspondiente. La prioridad de la solicitud no otorgará mayores derechos en caso de conflicto con un aprovechamiento prioritario, aunque será considerado preferentemente, en igualdad de situaciones (art. 32).

Los titulares de derechos privativos están obligados a abonar a la autoridad de aplicación una regalía cuyo monto se fija anualmente teniendo en cuenta la naturaleza del uso, los caudales efectivamente empleados y las circunstancias propias de cada tipo de utilización (art. 43).

6. Instrumentos para el conocimiento y la protección del recurso

6.a. Objetivos de la Política Hídrica

El Código establece en su artículo 6º los objetivos de la política hídrica que formule el gobierno de la provincia y el DPA, los que se regirán por los siguientes principios:

- a) Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios.
- b) Unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.
- c) Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la planificación del uso y aprovechamiento de los recursos, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.
- d) Aprovechamiento conjunto, alternativo o singular de las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas, según convenga a las circunstancias de lugar, tipo y naturaleza.
- e) Determinación periódica del valor de la regalía que debe percibir el Estado Provincial en función de la naturaleza de los distintos usos, partiendo de la consideración de que el agua es un recurso escaso y, consecuentemente, valioso y vital para el desarrollo socio-económico-cultural de la provincia, el bienestar general y el de sus habitantes.

6.b. Planificación Hidrológica

Conforme a los artículos 12 y 13 del Código, los objetivos de la planificación hidrológica apuntan a alcanzar la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y compatibilizar el desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo, racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales. La planificación se concreta por la elaboración de planes hidrológicos que comprenderán obligatoriamente:

- a) El inventario de los recursos hidráulicos.
- b) Los usos y demandas existentes y previsibles.
- c) Los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, así como el orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos.
- d) La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como la conservación o recuperación del medio ambiente natural.
- e) Las características básicas de calidad de las aguas y las pautas generales sobre autorización de los vertidos de aguas residuales.
- f) Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hídricos y de terrenos disponibles.
- g) Los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados.

h) Los programas directores hidrológico-forestales y de conservación de suelos.

i) Las directrices para recarga y protección de acuíferos.

j) Las infraestructuras básicas requeridas por el plan, que se expresarán en programas directores sectoriales.

k) Los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y la fijación de los condicionantes requeridos para su ejecución.

l) Los criterios sobre estudios, evaluación, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos.

Por su parte, en los planes hidrológicos se podrán establecer reservas de agua y de terrenos, necesarias para las obras actuales y previstas. Pueden ser declaradas como zonas de protección especial, determinadas cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua que, por sus características naturales o interés ecológico así lo requieran. En cada caso la autoridad de aplicación determinará las restricciones al uso de los recursos hídricos y el conjunto de medidas a adoptar para asegurar una adecuada protección. Dichas previsiones deben ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial (art. 14).

6.c. Protección de los Recursos Hídricos

El Libro Tercero del Código de Aguas, establece el Régimen de “Protección y Conservación de los Recursos Hídricos”, en tanto sean utilizados como cuerpos receptores de residuos o efluentes, productos de la actividad del hombre (art. 162 y ss.).

Queda comprendido en dicho régimen toda persona física o jurídica que vuelque sus desechos en cuerpos receptores hídricos, aunque la autoridad de aplicación queda también facultada para resolver la incorporación al régimen de todas aquellas actividades o acciones humanas que, aun sin generar en forma habitual u ocasional vuelcos de desechos o efluentes, crean un riesgo potencial de degradar o deteriorar el recurso o afectar la salud o el bienestar de la comunidad (art. 163 y 164). Se considera cuerpo receptor hídrico a la totalidad de las aguas superficiales y subterráneas existentes en la Provincia (art. 165).

Todo establecimiento industrial radicado o a radicarse en el territorio de la provincia, debe adecuar sus desagües a las disposiciones del Código. Se entiende por establecimiento industrial a cualquier planta industrial, fábrica, taller, lavadero o lugar de manufactura, extracción, incorporación, elaboración, depósito o proceso de transformación de materias primas o productos semielaborados o elaborados que origine o pueda originar residuos o aguas residuales industriales.

Por su parte, se considera agua residual industrial a todo líquido que se deseché después de haber participado en cualquier operación industrial, bien sea de preparación, de producción, de limpieza o de operaciones auxiliares a los procesos, tales como generación de vapor, intercambio calórico y transporte hidráulico (art. 166).

Sólo pueden utilizarse como cuerpos receptores hídricos de aguas residuales los ríos; canales de desagüe; colectores pluviales; colectores cloacales y el mar.

Se prohíbe la descarga de aguas residuales industriales tratadas o sin tratar, a la vía pública, canales de riego y a los cuerpos receptores hídricos subterráneos (art. 167).

Las aguas residuales industriales y su disposición final, deben contar con la autorización de descarga de desagües otorgada por el Departamento Provincial de Aguas. Los municipios no pueden otorgar certificados de habilitación o ampliación de establecimientos industriales, sin la referida autorización de descarga (art. 169).

Se crea el Registro de Usuarios de Cuerpos Receptores Hídricos en el que deben inscribirse por declaración jurada o de oficio, todos los que vuelquen sus efluentes o desechos en los cuerpos receptores autorizados (art. 171).

Todos los usuarios y establecimientos industriales deben abonar un canon de uso y preservación que debe incluir el costo que demanda la preservación del recurso, la aprobación de tecnología empleada e inspección de su funcionamiento y el subsidio a emprendimientos que benefician a quienes no son usuarios directos del cuerpo receptor (art. 172).

Se establece en el art. 173 y ss. un régimen sancionatorio que prevé la clausura o multa en casos de contaminación de cuerpos receptores hídricos; descarga de aguas residuales industriales sin la correspondiente autorización; falta de presentación en término de las declaraciones juradas; por falta de cumplimiento de los plazos establecidos en los cronogramas de obras de plantas de tratamiento, entre otras faltas que son pasibles de sanción.

Como el régimen no tiene una finalidad recaudatoria, las multas pueden ser dejadas en suspenso y, hasta condonarse, si el usuario se aviene a dar cumplimiento total de las obligaciones a su cargo (art. 179).

Se establece un procedimiento de comprobación y el juzgamiento de las infracciones a partir del acta de infracción, garantizando el derecho de defensa del imputado con la posibilidad de presentar un descargo y ofrecer prueba (art. 180 y ss.).

7. Referencias

- Embrid Irujo, A.; Mathus Escorihuela, M. (Directores), 2010. *Organismos de cuenca en España y Argentina: organización, competencias y financiación*, Editorial Dunken, Buenos Aires.
- Martín, L. 2010. *Derecho de aguas. Estudio sobre el uso y dominio de las aguas públicas*, Abeledo Perrot, Buenos aires.
- Mathus Escorihuela, M. (Director), 2007. *Derecho y Administración de Aguas*, Ed. Zeta, Mendoza.
- Pastorino, L. 2011. *Derecho Agrario Argentino*, segunda edición actualizada, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 241-253.

Pinto, M. 2014. *El régimen jurídico de los ríos interprovinciales en Argentina*, Ed. Lajouane, Buenos Aires.

Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina, Acuerdo Federal del Agua, suscripto en Buenos Aires el 17 de septiembre de 2003.

<http://www.cohife.org.ar/PrincipiosRPH.html>

Volonté, M. 2013. "Los consorcios de riego en el Código de Aguas de Río Negro", *La Ley Patagonia*, año 10, número 06, 1296-1304.

Volonté, M. 2009. *Procedimiento administrativo en la Provincia de Río Negro. Ley A N° 2938 concordada y anotada con jurisprudencia*, San Carlos de Bariloche, Sello Editorial Patagónico. 293-346.